



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 235/2023-20

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca) a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľov [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] a [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] zastúpených advokátskym spoločenstvom (zahraničným združením) BOOM & SMART Slovakia, Dolná 6A, Banská Bystrica, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 5 Sžk 14/2021 z 29. septembra 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľov a skutkový stav veci

1. Sťažovatelia sa ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 31. januára 2023 domáhajú vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto rozhodnutia. Navrhujú napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správneému súdu na ďalšie konanie a priznať im náhradu trov vzniknutých v konaní pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že Krajský pamiatkový úrad Banská Bystrica (ďalej len „prvostupňový orgán verejnej správy“) rozhodnutím č. KPUBB-2017/12733-6/55867/LIE z 20. júla 2017 rozhodol podľa § 32 ods. 2 a 4 zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov (ďalej len „pamiatkový zákon“) o zámere sťažovateľov realizovať obnovu meštianskeho domu, ktorý je národnou kultúrnou pamiatkou

zapísanou v Ústrednom zozname pamiatkového fondu pod č. [REDAKOVANÉ], situovanou v území Pamiatkovej rezervácie Banská Bystrica tak, že:

-v časti A/ povolil prestavbu podkrovných bytových priestorov (vytvorením jednej bytovej jednotky prestavbou dvoch existujúcich bytov), pričom z hľadiska záujmov chránených pamiatkovým zákonom určil sťažovateľom konkrétne podmienky, za ktorých môžu prestavbu realizovať,
-v časti B/ určil, že zámer sťažovateľov realizovať obnovu daného meštianskeho domu v rozsahu realizácie rozšírenia terasy v juhovýchodnej časti strešnej roviny existujúcej sedlovej strechy je z hľadiska záujmov chránených pamiatkovým zákonom neprípustný.

3. Odvolanie sťažovateľov proti prvostupňovému rozhodnutiu v časti vyslovenia neprípustnosti ich zámeru realizovať obnovu národnej kultúrnej pamiatky Pamiatkový úrad Slovenskej republiky (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím č. PUSR-2017/23959-3/101339/72/KUB z 29. januára 2018 zamietol a prvostupňové rozhodnutie orgánu verejnej správy potvrdil podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

4. Sťažovatelia podali proti predmetnému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, ktorú Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 23 S 16/2020-55 zo 7. októbra 2020 ako nedôvodnú zamietol podľa § 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

4.1. Konštatoval, že zámer sťažovateľov sa týka obnovy nehnuteľnosti, ktorá je národnou kultúrnou pamiatkou nachádzajúcou sa v pamiatkovej rezervácii, preto sa na ňu vzťahujú ustanovenia pamiatkového zákona. Uviedol, že prvostupňový orgán verejnej správy bol v zmysle § 29 ods. 2 pamiatkového zákona oprávnený pristúpiť k aktualizácii „Zásad ochrany, obnovy a prezentácie hodnôt územia, Pamiatková rezervácia Banská Bystrica – aktualizácia“, ktoré nadobudli účinnosť dňom schválenia žalovaným 17. júla 2015 v zmysle § 10 ods. 2 písm. d) pamiatkového zákona (ďalej len „Zásady ochrany“). Uvedené Zásady ochrany tak boli podľa správneho súdu odborným dokumentom predstavujúcim legitímny podklad na rozhodnutia oboch orgánov verejnej správy. Poukázal na to, že zámer sťažovateľov predstavoval rozšírenie už existujúcej terasy o 5 metrov, čo odporuje Zásadám ochrany a nie je súladné s ochranu strešnej krajiny pamiatkovej rezervácie, pretože dochádza k novému zásahu do strešného prostredia. Akcentoval, že pamiatkový zákon umožňuje, aby príslušný krajský pamiatkový úrad rozhodol na základe správnej úvahy v súlade s jeho účelom a po posúdení všetkých špecifik konkrétného prípadu. Orgány verejnej správy v administratívnom konaní uplatnili svoju diskrečnú právomoc, pričom krajský súd pri využití správnej úvahy nezistil v prípade sťažovateľov žiadne pochybenie. V závere zdôraznil, že vlastnícke právo sťažovateľov nie je absolútne, pričom zásah do jeho výkonu je prípustný v zmysle ospravedlniteľných dôvodov, medzi ktoré patrí aj ochrana kultúrnej pamiatky. Rozhodnutie žalovaného považoval krajský súd za náležite odôvodnené a vydané na základe dostatočne zisteného skutkového stavu veci, z ktorého boli vyvedené správne právne závery.

5. Najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť sťažovateľov napadnutým rozsudkom ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 SSP a nárok na náhradu trov kasačného konania účastníkom nepriznal.

5.1. V odôvodnení sa v celom rozsahu stotožnil s právnymi závermi prijatými krajským súdom. K námietke sťažovateľov, že Zásady ochrany sú len metodickým dokumentom, ktorý nemá normatívny charakter kasačný súd uviedol, že Zásady ochrany sú podkladom na vykonávanie základnej ochrany pamiatkového územia v zmysle § 29 ods. 2 a § 32 pamiatkového zákona,

ktorými je orgán verejnej správy viazaný. Pamiatkový zákon zveruje krajskému pamiatkovému úradu oprávnenie vydávať individuálne správne akty, pričom sám posudzuje rozsah a závažnosť ich dopadu na národnú kultúrnu pamiatku a pamiatkové územie. V tomto smere odkázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 5 Asan 8/2017 z 27. septembra 2018. Aj podľa najvyššieho správneho súdu možno od sťažovateľov v tomto prípade požadovať strpenie obmedzenia výkonu ich vlastníckeho práva vo verejnom záujme, ktorým je ochrana kultúrnej pamiatky. Dospel k záveru, že krajský súd sa zaoberal všetkými podstatnými námietkami sťažovateľov, ktoré sú opakovaním ich námietok uplatnených už v administratívnom konaní, ako aj v správnej žalobe, pričom zo zisteného skutkového stavu vyvodil správne právne závery.

II.

Argumentácia sťažovateľov

6. Proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu podali sťažovatelia ústavnú sťažnosť, v ktorej namietajú absenciu náležitého odôvodnenia, v čom identifikujú porušenie ich základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (ako aj ich práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru). Konkrétne najvyššiemu správne súdu vytykajú, že sa žiadnym spôsobom nezaoberal nasledujúcimi a pre posúdenie veci relevantnými námietkami uplatnenými v ich kasačnej sťažnosti:

a) orgány verejnej správy ani krajský súd neuviedli, v čom má spočívať pamiatková hodnota strechy, ktorej ochrana má odôvodňovať obmedzovanie vlastníckeho práva sťažovateľov. Napriek tomu, že nimi navrhovaná obnova kultúrnej pamiatky sa týka len strechy, ktorá podľa sťažovateľov nemá s ohľadom na jej vek (16 rokov) žiadnu pamiatkovú hodnotu a nezasahuje do množstva, rozsahu a kvality zachovaného originálu národnej kultúrnej pamiatky, uvedenú skutočnosť konajúce orgány verejnej správy ani správne súdy nezohľadnili a súčasne ani nešpecifikovali akú pamiatkovú hodnotu chránia;

b) ich vlastnícke právo nemôže byť obmedzené len v dôsledku aplikácie Zásad ochrany, ktoré predstavujú interný metodický dokument bez všeobecnej záväznosti, pričom je podstatné, že tieto sa nestali záväznými pre územné rozhodnutie v rámci stavebného konania, hoci to predpokladá § 29 ods. 2 pamiatkového zákona. Iné ako zákonné obmedzenie vlastníckeho práva pritom neprichádza do úvahy. Zásady ochrany sú v zmysle pamiatkového zákona podkladom na územné plánovanie, a nie pre obnovu kultúrnej pamiatky a úpravu nehnuteľností, pričom § 32 pamiatkového zákona neobsahuje žiaden odkaz na Zásady ochrany;

c) Zásady ochrany boli navyše aplikované nesprávne, pretože žiaden z chránených pohľadov na pamiatkovú rezerváciu, na ktoré odkazoval žalovaný orgán verejnej správy, nezachytáva strechu na národnej kultúrnej pamiatke ako rušivú, pričom terasa by ani po jej navrhovanom rozšírení nebola súčasťou strešnej krajiny. Vo vzťahu k tejto výhrade sa najvyšší správny súd v dôvodoch napadnutého rozsudku obmedzil len na strohé konštatovanie, že ak bolo rozhodnutie vydané v súlade so Zásadami ochrany, bolo vydané v súlade so zákonom;

d) ochrana kultúrnej pamiatky nie je nadradená nad vlastnícke právo, lebo nie je absolútna. Kasačný súd sa mal podľa názoru sťažovateľov relevantne vyjadriť k tomu, či ich zámer v časti rozšírenia terasy ohrozuje alebo poškodzuje kultúrnu pamiatku nad mieru stanovenú zákonom. Z dôvodu ochrany strešného reliéfu, ktorého súčasťou však nie je strecha meštianskeho domu, bolo vlastnícke právo sťažovateľov neprimerane obmedzené, čo preukazuje veľkú disproporciu

medzi konkurujúcimi právami, ktorá nebola odstránená krajským súdom a následne ani kasačným súdom.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu o zamietnutí kasačnej sťažnosti sťažovateľov.

8. Hneď v úvode ústavný súd poukazuje na to, že správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 272/2020, I. ÚS 356/2022).

9. Postup v správnom súdnom konaní, zisťovanie a hodnotenie skutkového stavu i výklad iných než ústavných zákonov, ako aj ich aplikácia pri riešení konkrétnych prípadov sú záležitosťami správnych súdov. Z ústavnoprávneho hľadiska tak môže byť posudzovaná len otázka, či skutkové zistenia majú dostatočný a racionálny základ, či právne závery správnych súdov nie sú s nimi v extrémnom nesúlade a či podaný výklad práva je ústavne konformný, resp. nie je zaťažovaný prvkom svojvôle.

10. V súvislosti s predstretou argumentáciou sťažovateľov sa ústavný súd v rámci predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti zameril na posúdenie, či napadnutý rozsudok nevykazuje ústavnoprávny deficit v podobe prítomnosti takej kvalifikovanej vady, ktorá by opodstatňovala kasačný zásah ústavného súdu. Žiadnu vadu, ktorá by neprípustne zasahovala do ústavou a dohovorom zaručených práv sťažovateľov však v prejednávanej veci nezistil.

11. Ťažisková argumentácia sťažovateľov je založená na tvrdení o absencii náležitého odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu, ktorý sa podľa ich názoru riadne nevysporiadal so všetkými relevantnými námietkami uplatnenými v kasačnej sťažnosti. Ústavný súd síce musí súhlasiť so sťažovateľmi v tom smere, že odôvodnenie napadnutého rozsudku je skutočne pomerne stručné, no zároveň zdôrazňuje, že namietané rozhodnutie nemožno hodnotiť a vnímať izolovane, ale iba v kontexte s rozsudkom krajského súdu a zároveň v kontexte s rozhodnutiami orgánov verejnej správy, ktoré mu predchádzali. Navyše, po oboznámení sa s obsahom kasačnej sťažnosti sťažovateľov, ktorú si ústavný súd vyžiadal od krajského súdu, sa stotožňuje s konštatovaním najvyššieho správneho súdu, že kasačné námietky sú opakovaním námietok sťažovateľov predstretých už v konaní vedenom krajským súdom a tiež žalovaným orgánom verejnej správy, ktoré na ne adekvátne a zrozumiteľne reagovali (bod 43 namietaného rozsudku).

12. Z obsahu pripojených rozhodnutí vyplýva, že po vykonaní ústneho pojednávania a miestnej obhliadky konajúce orgány verejnej správy rozhodli o neprípustnosti zámeru sťažovateľov obnoviť národnú kultúrnu pamiatku v tej časti, ktorá sa týkala rozšírenia už existujúcej terasy, a to z dôvodu, že jej plánované zväčšenie o 5 metrov by v dôsledku nárastu hmoty zmenilo tvar sedlovej strechy. Dôvodili, že súčasný otvor v streche by sa podstatne zväčšil, čím by došlo k zmene vzhľadu, a tým narušeniu strešnej krajiny, čo nie je v súlade s aktualizovanými Zásadami ochrany, ktoré výslovne stanovujú požiadavku na vylúčenie zmien pôvodných tvarov striech nehnuteľností v pamiatkovej rezervácii, vytváranie rôznych variantov strešných terás a iných vnútorných atypických strešných priestorov.

13. Oba správne súdy považovali aplikované Zásady ochrany za odborný metodický materiál predstavujúci podklad na vykonávanie základnej ochrany pamiatkového územia, ktorého vydávanie má v súlade s § 11 ods. 2 písm. b) pamiatkového zákona v kompetencii príslušný krajský pamiatkový úrad. Citujúc § 29 ods. 2 pamiatkového zákona, zdôraznili, že zásady ochrany sú dokumentom na vykonávanie základnej ochrany pamiatkového územia ako súhrnu činností a opatrení, ktorými orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy v spolupráci s vlastníkami nehnuteľností zabezpečujú zachovanie pamiatkových hodnôt v území, ich dobrý technický, prevádzkový a estetický stav, ako aj vhodný spôsob využitia jednotlivých stavieb, skupín stavieb, areálov alebo urbanistických súborov a vhodné technické vybavenie pamiatkového územia. V tomto smere odkázali taktiež na závery obsiahnuté v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Asan 8/2017, v zmysle ktorého ide o individuálny správny akt, ktorého obsahom je orgán verejnej správy viazaný, pričom sám posudzuje rozsah a závažnosť jeho dopadu (aj estetického) na kultúrnu pamiatku a pamiatkové územie. Neobstojí preto tvrdenie sťažovateľov, že Zásady ochrany sú v zmysle pamiatkového zákona podkladom iba na územné plánovanie, a nie na obnovu kultúrnej pamiatky a úpravu nehnuteľností. Rovnako bola konajúcimi správnymi súdmi riadne zodpovedaná výhrada sťažovateľov, že ich vlastnícke právo bolo obmedzené len v dôsledku interného dokumentu bez všeobecnej záväznosti. Ako už bolo zmienené, pamiatkový zákon zveruje miestne príslušnému krajskému pamiatkovému úradu právomoc vypracúvať a schvaľovať zásady ochrany pamiatkových hodnôt pre to-ktoré pamiatkové územie tak, aby bol pamiatkový fond chránený a správne využívaný. Krajský súd súčasne dodal, že ustanovenia pamiatkového zákona sú len všeobecnej povahy, čo vyplýva z rôznorodosti a špecifik pamiatkovej ochrany, pričom príslušný krajský pamiatkový úrad je oprávnený rozhodnúť využitím správnej úvahy v súlade s účelom pamiatkového zákona po posúdení individuálnych okolností konkrétneho prípadu (body 49 a 50 rozsudku krajského súdu). Tieto závery považuje ústavný súd za ústavne udržateľné.

14. Je teda zrejmé, že akékoľvek stavebné zásahy, resp. úpravy národnej kultúrnej pamiatky, či aktivity na jej území nie sú vylúčené, ale každá takáto činnosť je regulovaná § 32 pamiatkového zákona a podlieha procesu schvaľovania miestne príslušným krajským pamiatkovým úradom tak, aby bolo možné dodržať podmienky základnej ochrany národnej kultúrnej pamiatky v zmysle § 27 pamiatkového zákona. Práva a povinnosti vlastníkov národných kultúrnych pamiatok sú presne vymedzené v § 28 pamiatkového zákona a z jeho znenia vyplývajú aj zákonné obmedzenia pri nakladaní s národnou kultúrnou pamiatkou. Zátťaž spojená s obmedzením vlastníckeho práva v dôsledku ochrany kultúrnej pamiatky je pritom v pamiatkovom zákone kompenzovaná konkrétnymi oprávneniami.

15. Tak krajský súd, ako aj najvyšší správny súd následne vo svojich rozhodnutiach vysvetlili, že výkon vlastníckeho práva nie je absolútny, pričom v posudzovanej veci možno od sťažovateľov požadovať, aby strpeli určité obmedzenie ich vlastníckeho práva vo verejnom záujme, ktorým je nepochybne aj ochrana kultúrnych pamiatok.

16. Obmedzujúce zásahy do právneho postavenia vlastníka neslúžia na odňatie majetku vlastníkovi ani na obmedzenie obsahu jeho vlastníckych práv. V prípade uplatnenia čl. 20 ods. 3 ústavy sa vlastníkovi adresuje zákaz správania alebo príkaz správania k veci, ktorá je objektom jeho vlastníctva. Účelom úpravy tretej vety čl. 20 ods. 3 ústavy je vymedziť rozsah a obsah právneho postavenia vlastníka, podmieniť výkon vlastníckych práv povinnými ohľadmi, ktoré vlastník musí brať na iné hodnoty verejného záujmu. Úprava čl. 20 ods. 3 je druhová, týka sa skupín vlastníkov. Zásah do právneho postavenia vlastníka podľa čl. 20 ods. 3 sa spája so vznikom vlastníctva. Počas trvania vlastníckeho práva vlastníka nemožno oslobodiť od právnych účinkov úpravy čl. 20 ods. 3; zákon ustanovujúci mieru poškodzovania chráneného záujmu nemusí byť prijatý, ale ak sa zákon prijme, zákonom nemožno vlastníka oslobodiť od povinnosti nepoškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie (Nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 22/06 z 1. októbra 2008).

17. Určenie zákonných obmedzení vlastníckeho práva vo verejnom záujme pamiatkovým zákonom nemožno považovať za porušenie práv sťažovateľov. Naopak, ide o prejav a výsledok normotvornej činnosti zákonodarcu vychádzajúci z čl. 20 ods. 3 ústavy v spojení s čl. 44 ods. 6 ústavy (obdobne II. ÚS 183/2020). Ochrana kultúrnych pamiatok je pritom vo všetkých kultúrnych štátoch spojená s istým obmedzením voľnej dispozície s vlastným majetkom.

18. Zachovanie, ochrana a vhodné využívanie kultúrnych pamiatok, ako aj objektov nachádzajúcich sa v pamiatkovej rezervácii sa stali súčasťou právneho poriadku vyspelého štátu. Ochrana pamiatkového fondu spočíva najmä v predchádzaní a obmedzovaní takých zásahov do kultúrnych pamiatok, ktoré ich ohrozujú či poškodzujú. Jednou z hlavných zásad ochrany a obnovy architektonického dedičstva by malo zostať zachovanie pôvodného vzhľadu a charakteru pamiatky (pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Sžk 24/2019 zo 7. augusta 2019).

19. Ústavný súd za týchto okolností nemá ústavne relevantný dôvod ani oprávnenie na to, aby prehodnocoval skutkové a právne závery najvyššieho správneho súdu a tieto následne podroboval ústavnoprávnej korekcii. Sumarizujúc uvedené, ústavný súd uzatvára, že napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu (nadväzujúci na rozsudok krajského súdu) v kontexte uplatnenej sťažostnej argumentácie nevykazuje z ústavného hľadiska také relevantné nedostatky, ktoré by po prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohli reálne viesť k vysloveniu porušenia základného práva sťažovateľov na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a tiež ich práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ústavnú sťažnosť preto v celom rozsahu odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

20. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, ústavný súd sa ďalšími požiadavkami sťažovateľov uvedenými v petite nezaoberal, keďže rozhodovanie o nich je podmienené vyslovením porušenia základného práva alebo slobody, k čomu v tomto prípade nedošlo.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Bratislave (detašované pracovisko) 20. apríla 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu